

ni igényeknek is megfelelni. A közösségi igények jobb kielégítése érdekében a piaci szemléletű közszolgáltatással szorosan összefüggő a lakóközösségek bevonása a szolgáltatások biztosításába és a csökkenő források mellett az egyéni és a közösségi igények összehangolásába. Másik lényeges kérdés a teljesítménymenedzsment és a teljesítmények mérésének elterjesztése a közszférában, amely közvetlenül hatással van az állampolgárok elégedettségére és az egyéni igények jobb kiszolgálására is.

A könyv zárófejezete igyekszik a felvetett szempontok és az elemzések során kirajzolódó ellentmondások között szinergiát teremteni. A strukturált, világos és logikus szerkezet segítségével van a számos felmerülő kérdés és gondolatmenet útvesztőjében való eligazodásban. A közmenedzsment területén a feszültség forrása Greener szerint a köz- és a magánszféra menedzsment gyakorlatának kapcsolatában, a szakmaiság és az ügyfélközpontúság ellentmondásaiban, a kontroll és a vállalkozó szellem alkalmazása közötti választásban lelhető fel. Továbbá kulcskérdés annak tisztázása, hogy a közsözségnek vagy az egyénnek szolgáltatunk, illetve a szolgáltatások célcsoportját állampolgároknak vagy vásárlóknak tekintjük-e az így kialakult kapcsolatban. Végül, de nem utolsósorban neuralgikus pontot jelent a közszolgáltatás centralizációjának és decentralizációjának problematikája is, amely az állami és az önkormányzati szerepmegosztás kérdéséért érinti. A menedzser számára a decentralizált mozgástér nagyobb szabadságot jelent, tágabb lehetőséget biztosít az innovatív megoldások kipróbálásához, ugyanakkor ebben a működési formában nem tud eleget tenni az általános és egyenlő közszolgáltatásokra vonatkozó közigazgatási elvárásoknak. Mindazonáltal a szerző a decentralizáció mellett teszi le a voksát, és hangsúlyozza, hogy a helyi szolgáltatások szintjén lehet és kell a célcsoportok konkrét igényeire reagálni, így az elszámoltathatóságnak is ebben a relációban kell érvényesülnie, felvállalva, hogy a differenciált igények és prioritások felszínre hozzák az állampolgári elvárások és a kritikai hangvétel erősödését is. Ugyanakkor létezik olyan köztes megoldás is, például az Egyesült Királyság gyakorlatában, amikor a helyi szintnek biztosított nagyobb önállóság mellett elvárásként fogalmazódik meg a központi politikai döntéshozók által felállított országos érvényű szabványok betartása. Ebben a feltételrendszerben a központi és helyi szintek közötti dinamika határozza meg, hogy merre bilen a mérleg nyelve.

A köz- és magánszféra, valamint ezek szervezeteinek összehasonlítása, a könyvben nemcsak kiindulópontként szolgál Ian Greener számára, de az író a zárógondolattal is ide kanyarodik vissza. Megállapítja, hogy a két szféra működésében meglévő különbségek empirikusan ugyan nem könnyen bizonyíthatók, ha azonban reformokról gondolkodunk, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az eltérő morális alapokat, amelyek egyrészt az üzleti szempontokat, másrészt a politikai törekvéseket tükrözik. Ha a mindkettőben meglévő előnyöket a közmenedzsment kereti között szeretnénk kamatoztatni, akkor meg kell ismerünk az eltérő sajátosságokat, és azokat tudatosan kell a közszolgáltatások javítása érdekében kihasználni.

(Ian Greener: *Public Management: A Critical Text*. Palgrave Macmillan, 2009, New York. 202 p.)

Dobos Ágota



NEW PUBLIC MANAGEMENT ÉS A NÉMET KÖZIGAZGATÁS

Kuno Schedler és Isabella Proeller könyve először 2000-ben jelent meg Németországban. Több nyelvre lefordították, köztük 2010-ben angolra. Elismertségét jelzi, hogy az angol kiadás *A German Classic* alcímmel látott napvilágot.

Az új közmenedzsment (New Public Management, NPM) az angolszász országokból származik, és példaértékűvé vált az 1990-es évek elejére. Ennek egyik oka volt az 1980-as évek közigazgatási reformkísérletének, az általános költségelemzésnek (overhead cost analysis) a látványos kudarca.

Egy új közigazgatási paradigma szükségességét Al Gore jelmondata írja le a legjobban: „good people trapped in bad systems”. Elindult egy szemléletváltás, ami a közszolgák motivációjára, illetve a rendszer bemeneti oldala helyett a rendszer kimeneti oldalára helyezte a hangsúlyt, s nyitott utat az NPM-nek.

Az NPM-et, a társadalmi, kulturális különbségeket figyelembe véve, a kontinentális Európa is adaptálta. Ez az adaptáció viszont konceptuális különbségekkel járt együtt, ami különböző új kifejezések alkalmazásához vezetett. Így terjedt el a *Neues Steuerungsmodell* (Németországban), illetve a *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (Ausztriában és Svájcban) elnevezés – a könyvben

mindkettőnek a konzekvens *outcome-oriented public management* (OPM) fordításával találkozunk. Magyarul talán „eredményorientált közmenedzsment”-ről beszélhetnénk. A helyzetet kissé bonyolítja, hogy a német nyelvű kötet eredeti címe *New Public Management* [így, angolul!], utalva arra, hogy a két előbb említett változatot egy nagyobb, átfogó modell (az NPM) alfajának tekintik. A továbbiakban, a recenzált angol szövegtől eltérően, felváltva használok a két kifejezést, az OPM-et természetesen csak akkor, amikor a német sajátosságokat mutatom be.

Az NPM előfeltevése, hogy a közigazgatásban dolgozók felelősségteljesen, belsőleg motiváltak és megbízhatóan dolgoznak. Értékelik, ha munkájuk során bizonyos fokú szabadságot élveznek, mindeközben olyan feladatokra vágnak, amelyekkel azonosulni is tudnak. Az NPM hisz abban, hogy az új közigazgatási rendszerben dolgozók végső soron egyenlők, még ha a hierarchiában betöltött helyük különbözőképpen formálja is őket. Ezeket az előfeltevéseket a szerzők optimista emberfelfogásnak nevezik, amely szorosan kapcsolódik ahhoz a liberális eszmétörténeti vonulathoz, amelyet a minimális szolgáltatásokat a lehető legmagasabb szinten nyújtó éjjeliőr állam ideáltípusa jellemmez. Ezt a versenyt kívánatosnak minősítse és a piacorientáltság is megerősíti.

Az NPM lényege, hogy nem a közigazgatási alrendszer bemeneti oldalára (input), hanem a kimenetre (output), illetve az OPM esetében inkább az eredményekre (outcome) helyezi a hangsúlyt. Az államra úgy tekintenek, mint egy versenyszférában működő vállalatra, amely egy a szolgáltatásokat nyújtó intézmények közül – megszűnik tehát a monopólium. Ez az oka a szigorú minőségi követelményeknek, amelyet a közigazgatással szemben támasztanak. Látható, hogy normatív elvárásokat fogalmaznak meg a szerzők, illetve az új irányzat képviselői a közigazgatási alrendszerral szemben.

A német modell sajátossága, hogy inkább a közigazgatásban dolgozók felelősségére (responsibility), nem pedig a felelősségre vonatosságukra (accountability) helyezi a hangsúlyt. Ennek oka, hogy a kontinentális Európában nem a politika, hanem maga a közigazgatás volt az új modell bevezetésének, átvételének hajtómotorja. A technokrata, ellenőrzésre fókuszáló angolszász verzió helyett a német modellt a nagyobb szabadság jellemzi („let the managers manage”; „room to manoeuvre”). Az angolszásssal szemben a német modell többre értékeli az eredmények elérésének folyamatát (attainment of outcomes), a kimene-

tek egyszerű birtoklásánál (technical provision of outputs).

A kötetet hat fejezetre és ezen belül tizenhárom alfejezetre tagolták a szerzők, ezt az angol kiadás során kissé átszerveztették. A kötetnek már a felosztása is elárulja, hogy Kuno Schedler és Isabella Proeller tankönyvnek, illetve gyakorlati használatra való kézikönyvnek szánták művüket. Célkitűzésük teljes mértékben sikeresnek mondható, hiszen a kötetet német nyelvtérületen mind a felsőoktatásban, mind pedig a közigazgatásban első megjelenése óta használják.

Az első, bevezető részben a német, osztrák és svájci gyakorlattal, az elméleti előfeltevésekkel és az eddigi fejleményekkel ismerkedhet meg az olvasó. Hasznos gyakorlati tanácsok, esettanulmányok és a legjobb gyakorlatok (best practice) bemutatásai már a kötet elején feltűnnek. A könyv rögtön egy ilyen példával kezdődik: Passau város polgármesterének közigazgatási gyakorlatán keresztül nyerhetünk betekintést a német közigazgatás mindennapjaiba. A modell elnevezésének eredetére is ebben a részben derül fény, illetve a német nyelvű országokban időszakosan használt korábbi verziókat is röviden bemutatják a szerzők, továbbá azt az elméleti vitát, amelynek hatására az új modell a közigazgatás által elért eredményekre (outcomes) és nem csak a kibocsátott programokra, intézkedésekre (output) koncentrál.

A következő szerkezeti egység az OPM további előfeltevéseit taglalja: az ügyfélközpontúságot, a kimeneti eredmények fontosságát a befektetett erőforrásokkal szemben, a minőséget, valamint a közigazgatás és a magánszféra közti verseny fontosságát. Ugyanitt foglalják össze a szerzők a politikai rendszer OPM-mel szemben támasztott hatékonysági (efficiency) és eredményességi (efficacy) kritériumait.

A harmadik rész a modell hátterében húzódó elméletet, az alkalmazott eljárásokat, valamint a megvalósíthatóságot tárgyalja. Itt kerül szóba a szigorú minőségbiztosítás, amelynek négy dimenzióban is meg kell felelnie az elvárásoknak: az elért eredmények, a szolgáltatásokat igénybe vevők, a megvalósítási folyamatok és a politika vonatkozásában.

Schedler és Proeller élesen elválasztja a politikát és a közigazgatást, ezt a szerzők a két alrendszer alapvető gondolkodás- és feladatbeli különbségeivel indokolják. A politika feladata a „Mit?”, ezzel szemben a közigazgatásé a „Hogyan?” megválaszolása. A két alrendszer egymástól elkülönülő rekrutációs, jutalmazá-

si és büntetési mechanizmusai is az elválasztás mellett szólnak.

Ezt az okfejtést érdemes részletesebben szemügyre venni, mivel az OPM sajátosságai és innovációi jól megfigyelhetők ebben a felosztásban. A klasszikus közigazgatás két, egymástól élesen elkülönülő egységgel számol (adminisztráció és állampolgár). Az új elképzelés tovább differenciálja a politikai-közigazgatási alrendszert. Megkülönbözteti egymástól: 1. a támogatókat (funders), megfelelőjük a parlament; 2. az adminisztráció felső rétegét, amelyet a szolgáltatások vásárlóival (buyers) azonosít; 3. a magán és állami szolgáltatókat (providers); illetve 4. az ezeket a szolgáltatásokat igénybe vevőket, az állampolgárokat – így válik négyosztatúvá az eddigi duális tér.

A támogatók szintjén csak a stratégiai döntések születnek, illetve a felhasználható költségvetési keretet állapítják meg. A közigazgatás felső rétegének feladata, hogy a kitűzött célokat a megállapított keretből megvalósítsa: ennek érdekében szolgáltatásokat „vesz” az alá tartozó szervezetektől vagy a magánszférától. A közigazgatás menedzserrétegének mozgásterére nagy, de ezzel összefüggésben felelősséget is vállalnak döntéseikért. Így képesek elszámoltatható menedzszerként funkcionálni a közigazgatáson belül. A közigazgatás alsóbb rétegét is érintik a változások: ők felelősek a célok implementálásáért, azaz az állampolgárok/felhasználók felé ők juttatják el az állami szolgáltatásokat.

Az új modell közigazgatás felőli bemutatása után térnek át a szerzők az állampolgárok szempontjaira és elvárásaira. Ezek közül a legfontosabb, hogy az állampolgárok ma már ugyanazokat a minőségi szolgáltatásokat, gyorsaságot és versenyképességet várják el a közigazgatástól, az államtól, mint amilyeneket korábban a magánszférában tapasztaltak. Például azt, hogy az összes ügyüket egy intézményben, lehetőleg egy ablaknál intézhessék el.

Szintén innováció és szemléletváltás, hogy a közigazgatást mind lefelé, az állampolgárokkal, a szolgáltatásokat igénybe vevőkkel, mind pedig felfelé, a politikai alrendszerrel közös megegyezésen, szerződéseken alapuló kapcsolat köti össze. A hierarchikus alá-fölé rendeltségi viszony ugyan továbbra sem tűnik el, sőt új ellenőrzési mechanizmusokat, módszereket javasolnak a szerzők, de az új szemlélet tovább közelíti az állami és a versenyszférát egymáshoz, ugyanakkor a közigazgatásban dolgozók mozgásterét is megnöveli.

A szerzők annyira fontosnak tartják az információs technológiák előtérbe helyezését, illetve az interdiszciplináris szempontok alapulvételét, hogy e két dimenzióknak külön fejezetet szenteltek. A politológia, szociológia, szervezeti- és vezetéstudomány szakirodalmára támaszkodva nyerünk betekintést egy átfogó közigazgatási reform mindennapjaiba ezekben a részekben.

A kötetet más tankönyvektől főleg az különbözteti meg, hogy a szerzők nemcsak a leírt elmélet erősségeit és alapjait mutatják be, hanem az elméleti fejtegetés során felmerült nehézségeket, problémákat, esetleges inkoherenciákat, illetve a gyakorlati kipróbálást sem hagyják figyelmen kívül. Ezeket a szerzők az utolsó fejezetben pontokba szedve is tárgyalják, összefoglalva az egyes fejezetek végén található vitapontokat. Gyakorlati és elméleti problémákra bonthatjuk az itt felsoroltakat.

A gyakorlati problémák közé tartozik a személyzeti feltételek megvalósíthatósága, a már kialakult közigazgatási rendszer időleges meggyengülése, a bevezetendő reformok időigényessége vagy az elért eredmények nehezen mérhető-sége. A teoretikus kihívások közül a szerzők az NPM definíciós nehézségeit, egységes vezethetőséget a különböző országokban, a politikai rendszerhez és ezzel kapcsolatban a hatalomhoz fűződő viszonyát tárgyalják részletesebben.

Schedler és Proeller minden kiadásnál újabb és újabb esettanulmányokkal, példákkal bővíti a kötetet, így a jelenlegi, negyedik kiadás is friss információkat tartalmaz a téma iránt érdeklődő hallgatók, közigazgatásban dolgozók, kutatók vagy egyéb érdeklődők számára.

(Kuno Schedler & Isabella Proeller: *Outcome-oriented Public Management: A Responsibility-based Approach to the New Public Management. Information Age Pub., 2010, Charlotte, NC. 254 p.*)

Nógrádi András



MENEDZSEREK VAGY TUDOMÁNYOS MUNKATÁRSAK? AZ ÚJ MENEDZSERIZMUS HATÁSAI A BRIT FELSŐOKTATÁSRA

Visszatekintve az elmúlt húsz év felsőoktatásban végbement változásaira, egész Nyugat-Európáról elmondható, hogy hatalmas elmozdulás történt: az egyetemek, főiskolák kiléptek tudományos